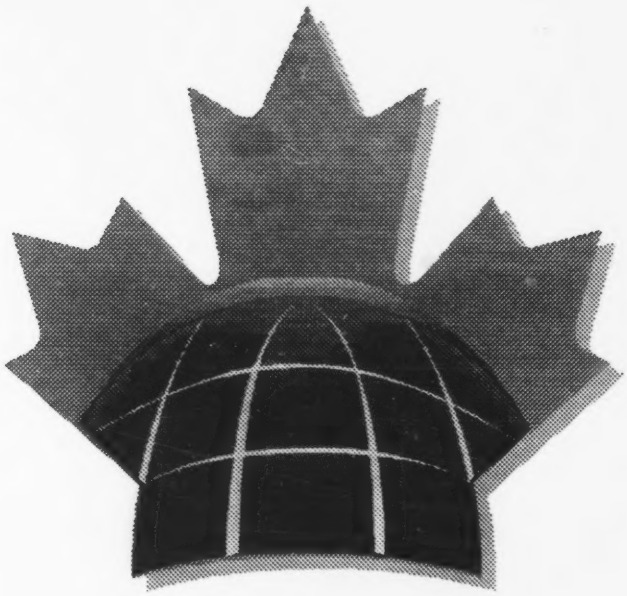
Measuring Performance



by
Elizabeth Ruddick
Director, Strategic Research and Review
Strategic Policy, Planning and Research

March 1998

Citizenship and Immigration Canada
Strategic Policy, Planning and Research
Canada

103-01008/

Measuring Performance

Introduction

This note defines a range of "indicators" of performance, including what they measure along with strategies to carry out that measurement. Indicators of integration are also addressed specifically.

A Taxonomy

Discussions of measuring and reporting on performance, and of related accountability, can quickly become confused and circular without agreement on a taxonomy and on definitions for the several layers or levels of "performance".

The attached chart distinguishes between three levels of results - administrative outputs, direct policy and program outcomes and impacts or ultimate outcomes; and three performance measurement strategies - analysis, evaluation and research. While the boundaries are not distinct and there is some overlap, the objectives for and uses of the three types of performance measurement are:

- to understand and be able to measure the operational activities of the Department, which may include measures of efficiency in delivering the programs;
- to understand and be able to measure the outcomes of the policies and programs - what was the direct outcome of the policy, did we achieve our objectives; and,
- at the high level, to understand and be able to measure how the activities and exercise of the Department's mandate influence societal outcomes, over which no single jurisdiction exercises control.

Each level of results has its own set of "performance indicators" (or loosely termed "indicators"). Performance indicators are used as a direct or indirect method of measuring what we are attempting to achieve. It is therefore important to be able to define our goals and objectives at the different levels, so that there is an understanding of what is being measured, and then identify the appropriate indicators. While this is relatively straightforward for outputs and should also be clear for outcomes, it can be more problematic for ultimate outcomes which can be multifaceted and cross jurisdictions. The key here is the ability to impute accountability for, and influence of, Departmental policies and programs in achieving articulated, desired results.

An additional complication, particularly at the higher level, is that key objectives can change over time and indicators must be able to respond to this. In addition, ideally, it is important to understand the baseline against which the indicator is measuring performance. If the goal or objective is not well defined, the desired result and, therefore, the appropriate indicators (and attribution) may not be easily specified. This may result in different interpretations, defeating the objective of transparency.

To the extent that other jurisdictions are given responsibility for administering programs on behalf of the federal government, the collection of data and the accountability for "results" would rest with that jurisdiction and would be a function of the "devolution" agreement with that government or organization.

Taking the immigration program as an example, in order to determine how well we are doing as a Department, we must have information on:

> **administrative outputs** - how many visas we issue, to whom, from where, in what time frame, etc.;
>
> **direct policy and program outcomes** - are our policies and programs having the desired effects - for example, do sponsorship undertakings reduce the number of family class on welfare; does the skilled worker category result in permanent residents with strong labour market performance who contribute to higher per capita incomes; how effective are our language programs in teaching English or French; and
>
> **societal impacts or ultimate outcomes** of the program - what is the overall impact of our immigration program on our society, on our economy, how do immigrants behave (what languages do they speak, how do they do in the labour market, do they participate in the broader society), etc..

Administrative Outputs

Outputs are under the direct control of the Department - and are measured using our administrative data bases (e.g. CAIPS, LIDS, VIDS, FOSS, CPS) - the number and characteristics of immigrants and refugees; the processing time for applications; the number of removals and deportations; the number and characteristics of temporary workers; the number of refusals on grounds of criminality or medical inadmissibility; the number of new citizens; the dollars spent on settlement services; the types of programs funded and the number of immigrants and refugees accessing these services.

The data lends itself to extensive analysis and simulation work, but as there is no outcome information on the administrative files or behavioral information, it is used as an input to research, but cannot be the sole source of information for evaluation or research purposes.

In most cases, the data will reflect the policies in place at the time - for example, processing times are the result of available resources as well as the complexity of the applications. The characteristics of immigrants reflect not only the decision on the mix of immigrants and refugees by class, but also the specific policies in place at the time with respect to selection criteria for each class. But these are all under the direct control of the Department/Minister.

Direct Policy and Program Outcomes

Government policies and programs have specific objectives or goals, which cannot necessarily be assessed by output data. For example, output data will tell us how many family sponsorship undertakings have been approved but will not provide any information as to the anticipated results with respect to family class immigrants in receipt of welfare. Similarly, statistics on the number of skilled workers landed each year do not tell us about the likely results with respect to their economic performance vis-à-vis other immigrants and Canadians. In measuring outcomes we are measuring the performance of a specific program, its effectiveness and our success in achieving its stated policy objectives.

An assessment of the outcomes of specific programs or policies are generally achieved through program evaluations, or through focused research. Evaluation - (and "evaluative research"[1]) typically relies on administrative data along with special surveys or data sources for the necessary information. While outputs are under the direct control of the department, at the outcome level it is clear that there are intervening factors which contribute to the outcome of policies and programs, but which are outside the control or influence of the department or government. For example, the economic situation will impact on the rate of sponsorship default, as sponsors may lose their jobs due to changes in the economy outside of their control. Skilled workers may find if more difficult to break into a tough job market.

Nonetheless, the Minister is still accountable for achieving the stated objectives of her/his programs and policies - or for being able to explain why these objectives were not reached. For example, if it appeared that there was a high level of sponsorship default, the Department/Minister must be in a position to explain this anomaly, or to introduce new regulations to achieve the desired outcome.

Output data alone cannot explain such anomalies. It is at this stage that we must probe deeper and examine the economic performance of specific immigrant categories, recognizing that we have differing objectives for the family class, for refugees and for economic immigrants. This could be done through evaluation - or through ("evaluative") research which focuses on the specific programs (rather than on the immigrant population as a whole). An analysis of the economic performance or impact of the immigrant population as a whole would be the subject of a research project, as we do not have an explicit stated objective, or policy to achieve a specific outcome for the overall immigrant population.

---

[1] "evaluative research" refers to research which addresses questions directly related to policies and programs, but which does not evaluate a program or policy in the strict sense of the term.

Impacts, Ultimate Societal Outcomes

At the "highest" level are impacts, or "ultimate outcomes". For example, has immigration contributed overall to improve our economy, has it resulted in a tolerant, diverse society? Have immigrants "integrated"? Are Canadians tolerant of immigrants and accepting of newcomers? What is the impact on the labour market of new immigrant entrants and how do immigrants proceed through the labour market? What is their employment/unemployment experience and how does it compare to Canadian-born? Are immigrants more or less likely to access social assistance? What are the health needs of immigrants? What languages do immigrants speak at home, at work, with friends?

Research is the typical technique used for responding to these questions and identifying and validating indicators of success (or failure) of our policies and programs. However, a very large number of factors influence our ability to assign direct attribution to these indicators - the individuals themselves - their personal traits, ambitions, personalities, the economic conditions at specific points in time, the neighborhood they live in and their decisions to access - or not - training or education. These are but a few examples of the factors which intervene between the Government's stated policy objectives and its ability to measure the "impact" of its programs.

And while there is, as a result, no direct accountability by the Government for these "indicators", that is not to say that they are unimportant to policy making. In fact, it is these indicators which provide the context for policy making. And it is these indicators which can occasionally signal that the program may not be having its intended impacts - if, for example, the unemployment rate for foreign-born was significantly higher that that for Canadian-born, we would want to understand the causes and whether Government policy was contributing to this ultimate outcome.

Perhaps ironically, the public sees this information and judges the Government's performance against these indicators - in the same way that Canadians judge the Government's economic performance by the unemployment rate or by growth in per capita incomes. For this reason we must be aware of these "indicators", be in a position to report on them, to explain how our policies and programs relate to them and how they have been reflected in our policy development.

Indicators of Integration

It is the widely-held view that successful integration is the cornerstone to acceptance of immigrants by the resident population and the ultimate objective of the Department's programs. For this reason, all levels of government, numerous agencies and educational facilities offer services and training to facilitate immigrant integration. In this context, economic self sufficiency is considered an important objective, as witnessed by the requirement for sponsorship undertakings; the selection of skilled workers who should contribute to Canada's economic well-being; and the provision of sponsorships for refugees to ease their transition. And acquisition of English or French is considered a

critical factor contributing to economic independence and to participation in the broader Canadian society.

"Indicators" of integration could - and do - include administrative output measures, program and policy outcomes and/or ultimate societal outcomes, depending on the aspect of integration under consideration. For example, some might wish to look at the characteristics/attributes of immigrants on arrival - level of education, knowledge of an official language (output data); others might be concerned with the effectiveness of a specific program, e.g. language training or sponsorships; while others might want to focus on the cultural diversity resulting from immigration, or on the long term earnings and career profiles of immigrant children, or on the "second generation".

Many groups would like to have a "small set of indicators of integration" to use to provide context for policy discussions, to take the pulse of society, or to measure performance of some sort. But academics have long agreed that it is not possible to reach consensus either on a definition of integration or on a set of indicators. (See for example, the work done by the Province of Quebec for their 1994 seminar, by Marie McAndrew, Peter Li and others.) This conclusion is reached because universal agreement on interpretation of objectives, appropriate benchmarks and anticipated direction and degree of change signaling improvement (or failure) are illusive.

What is integration? Do we use the same definition or standards for those who are 5 years old when they arrive as for those who are elderly? Do we, or should we, have different expectations for those who have arrived fleeing civil war or persecution? Should we be concerned with integration of the individual or the group? Does integration occur at a point in time - after a certain number of years we can deem integration to have taken place - or is it a continual, life-long process? Academics will tell you that the Canadian society - into which immigrants are "integrating" - is changing, that integration is a "two-way street". Should we be attempting to "measure" the changes in both groups - Canadian- and foreign-born?

All too frequently the lengthy debate and the lack of consensus ends up paralyzing researchers and policy analysts into inaction. As well, attempts by Governments to select and publish "indicators of integration" are often seen to imply that governments have predetermined objectives for these indicators, that they can articulate these objectives and that they can, in some way, manage their programs and policies to contribute to these outcomes. In turn, this may imply a degree of accountability which may not in fact exist.

Take two examples - mixed marriages and language spoken at home. There are many who would consider mixed marriages an indicator of increased tolerance of individuals of differing ethnicities. Mixed marriages might well indicate a more tolerant society, but the government does not have a position on mixed marriages, nor any policies nor can it express a desired value for that indicator. If the language spoken at home is other than English or French this might be viewed as an indication that these individuals are not

comfortable in our official languages, or it might be an indication that immigrants wish to maintain their mother tongue, while participating outside the home in English or French. And while we might well consider use of an official language as important for labour market integration, and acquisition of English or French by Canadian-born preschoolers as a civic responsibility, governments do not have policies on use of language within the home.

Nor for most indicators does the government have anything but an indirect influence, as one of many players, along with other levels of government, the economic circumstances, the individual's motivation, own aspirations and goals for their own integration, etc.

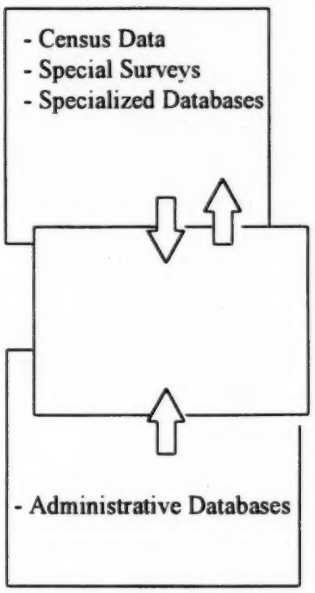
That is not to say that for certain indicators, where the government and public alike agree on desirable outcomes for the Canadian population, that these should not be taken into account and provide the context for policy direction and development. For example, economic well-being and self-sufficiency, as measured by use of Employment Insurance (formerly Unemployment Insurance) or social assistance, knowledge of Canada's official languages, respect for the law, health and access to services are areas where we - as a country - examine patterns for the population and express concern about divergences across population segments or geographic areas. The foreign-born population can be factored into these analyses.

Most individuals will have their own "yardsticks" which they use to assess the state of Canada's society and economy, including from their individual perspective, the extent to which immigrants are "integrated" and the contribution of government policies to this outcome. While there may not be agreement on the right "yardstick" there is clearly a need for solid, well understood data which can contribute to public education and debate.

Rather than remain paralyzed in the debate on defining integration, an alternative is to review the very wide range of data available on the foreign-born and Canadian-born, to develop series of profiles which will inform us on similarities and differences between the foreign-born and the Canadian-born. These profiles would draw on existing and new data sources, which are produced on a regular basis - so that changes can be examined over time - and would be cast in a neutral framework. From this, groups, governments and individuals would be free to draw their own conclusions, or make their own inferences. The information would be used as a basis for policy discussions, signaling where there are significant differences of concern between populations, or areas of convergence. Profiles could be developed at the national, provincial and urban levels, in partnership with our many partners and stakeholders, who themselves have important sources of information.

Figure 1

Taxonomy of Results	Data Sources	Research Tools
Ultimate Societal Outcomes/Impacts	- Census Data - Special Surveys - Specialized Databases	Research
Direct Policy and Program Outcomes		Evaluations
Administrative Outputs	- Administrative Databases	Operational Analysis



Mesure du rendement

par
Elizabeth Ruddick
Directrice, Recherche et examen stratégiques
Politique, planification et recherche stratégiques

Mars 1998

Citoyenneté et Immigration Canada
Politique, planification et recherche stratégiques
Canada

Mesure du rendement

Introduction

La présente note définit une gamme d'« indicateurs » de rendement. Les définitions précisent notamment ce que mesurent ces indicateurs et quelles stratégies doivent être appliquées aux fins de l'activité de mesure. Sont également abordés expressément dans cette note les indicateurs de l'intégration.

Taxinomie

Toute discussion concernant la mesure du rendement, les rapports à ce sujet et les responsabilités connexes peut rapidement devenir embrouillée et circulaire si l'on ne s'entend pas sur une classification et une définition des différents niveaux ou couches de « rendement ».

Le diagramme ci-joint fait ressortir la distinction qui existe entre trois niveaux de résultats, à savoir les extrants administratifs, les résultats directs des politiques et des programmes et les répercussions ou résultats finaux. Il présente en outre trois stratégies de mesure du rendement, soit l'analyse, l'évaluation et la recherche. Les frontières entre les trois ne sont pas nettement définies; il existe certains chevauchements. Toutefois, on pourrait formuler comme suit les objectifs et les utilisations des trois catégories de mesures de rendement :

- comprendre et être capable de mesurer les activités opérationnelles du ministère, ce qui peut inclure des mesures de l'efficience de la mise en oeuvre des programmes;
- comprendre et être capable de mesurer les résultats des politiques et des programmes, c'est-à-dire les effets directs de la politique et la mesure dans laquelle nos objectifs ont été atteints;
- à un niveau plus élevé, comprendre et être capable de mesurer l'influence des activités du ministère et de la mise en oeuvre de son mandat sur les impacts sociaux, résultats sur lesquels aucune juridiction n'exerce à elle seule un contrôle.

À chaque niveau de résultats est associé un ensemble particulier d'« indicateurs de rendement », plus communément appelés « indicateurs ». Les indicateurs de rendement servent d'instrument de mesure directe ou indirecte de ce que nous essayons d'accomplir. Par conséquent, il est important que nous soyons en mesure de définir nos buts et objectifs aux différents niveaux afin de nous assurer de comprendre ce que nous mesurons, puis de déterminer les indicateurs qui conviennent. S'il s'agit là d'une tâche relativement simple dans le cas des extrants, et si cela devrait également être clair dans le cas des résultats, la tâche peut devenir plus délicate lorsqu'il est question des résultats finaux, lesquels peuvent présenter de multiples facettes et chevaucher plusieurs juridictions. L'essentiel réside ici dans la capacité d'attribuer la responsabilité et de déterminer l'influence des politiques et programmes du ministère en ce qui concerne l'obtention de résultats bien définis et souhaités.

Un autre facteur qui ajoute à la complexité, notamment au niveau supérieur, est le fait que les objectifs clés peuvent changer au fil du temps et qu'il doit être possible d'adapter les indicateurs en conséquence. En outre, il est important, idéalement, de comprendre la base de référence en fonction de laquelle l'indicateur mesure le rendement. Si le but ou l'objectif n'est pas clairement défini, on ne peut aisément préciser le résultat souhaité et, par conséquent, les indicateurs appropriés (et leur attribution). Cela pourra déboucher sur des interprétations différentes qui nuiront à l'atteinte de l'objectif de transparence.

Dans la mesure où d'autres juridiction se voient attribuer la responsabilité d'administrer des programmes au nom du gouvernement fédéral, la collecte des données et l'obligation de rendre compte des « résultats » incomberont à ces juridictions et constitueront une fonction de l'accord de « dévolution » conclu avec l'administration gouvernementale ou l'organisation concernée.

Si nous prenons en exemple le programme d'immigration, pour pouvoir déterminer dans quelle mesure nous réussissons à nous acquitter de notre fonction en tant que ministère, nous devons disposer de renseignements sur ce qui suit.

> **extrants administratifs** - combien de visas nous délivrons, à qui, à quel endroit, dans quel délai, etc.;
>
> **résultats directs des politiques et des programmes** - nos politiques et programmes produisent-ils les effets escomptés? Par exemple, est-ce que les engagements de parrainage réduisent le nombre de membres de la catégorie de la famille qui vivent de l'aide sociale? Est-ce que l'admission de personnes dans la catégorie des travailleurs qualifiés résulte en l'octroi de la résidence permanente à des personnes qui fournissent un bon rendement sur le marché du travail et qui contribuent à accroître le revenu par habitant? Dans quelle mesure nos programmes d'enseignement de l'anglais ou du français sont-ils efficaces;
>
> **répercussions sociales ou résultats finaux** du programme - quelles sont les répercussions globales de notre programme d'immigration sur notre société? Sur notre économie? Quels comportements les immigrants adoptent-ils? (Quelles langues parlent-ils? Comment réussissent-ils sur le marché du travail? Participent-ils à la vie de la société en général?), etc.

Extrants administratifs

Les extrants sont assujettis à un contrôle direct du ministère. Nous les mesurons au moyen de nos bases de données administratives (STIDI, SDIODE, SDV, SSOBL et STD, par exemple). Les données utilisées sont les suivantes : nombre et caractéristiques des immigrants et des réfugiés, délai de traitement des demandes, nombre de renvois et d'expulsions, nombre et caractéristiques des travailleurs temporaires, nombre de refus fondés sur la non-admissibilité pour des raisons d'ordre criminel ou médical, nombre de

nouveaux citoyens, sommes dépensées au titre des services d'établissement, catégories de programmes financés et nombre d'immigrants et de réfugiés ayant recours à ces services.

Les données elles-mêmes se prêtent à des analyses poussées et à des simulations, mais comme on ne dispose pas de renseignements sur les résultats dans les dossiers administratifs ou d'information sur les comportements, les données en question servent d'intrants pour les recherches. Elles ne peuvent toutefois constituer la seule source d'information aux fins des évaluations ou des recherches.

Dans la majorité des cas, les données sont le reflet des politiques du moment. Par exemple, les délais de traitement sont fonction des ressources disponibles ainsi que du degré de complexité des demandes. Les caractéristiques des immigrants sont le reflet non seulement des décisions prises concernant la composition du mouvement d'immigrants et de réfugiés selon la catégorie, mais aussi des politiques particulières qui déterminent à ce moment les critères de sélection relatifs à chaque catégorie. On notera toutefois que tous ces éléments relèvent du contrôle direct du ministère ou du ministre.

Résultats directs des politiques et des programmes

Aux politiques et programmes du gouvernement sont associés des buts ou objectifs particuliers qui ne se prêtent pas nécessairement à une évaluation au moyen de données sur les extrants. Par exemple, les données sur les extrants nous indiquent combien d'engagements de parrainage de membres de la catégorie de la famille ont été approuvés, mais ne nous fournissent aucune information quant aux résultats escomptés en ce qui concerne les immigrants de la catégorie de la famille qui bénéficient de l'aide sociale. De même, les statistiques sur le nombre de travailleurs qualifiés qui obtiennent l'établissement dans une année ne nous disent rien des résultats probables de ces immigrants sur le plan économique par comparaison avec les autres immigrants et les Canadiens. En mesurant les résultats, nous mesurons le rendement d'un programme en particulier, l'efficacité de ce dernier et notre degré de succès dans la poursuite des objectifs du programme énoncés dans la politique.

L'évaluation des résultats des différents programmes ou politiques se fait généralement dans le cadre d'évaluations ou de recherches ciblées. L'évaluation, et la « recherche évaluative »[1], se fondent le plus souvent, pour l'obtention de l'information nécessaire, sur des données administratives conjuguées à des sources de données ou des sondages spéciaux. Les extrants sont contrôlés directement par le ministère, mais au niveau des résultats, il existe manifestement des facteurs qui influent sur les résultats des politiques et programmes mais sur lesquels le ministère ou le gouvernement n'exerce aucun contrôle ou influence. Par exemple, la situation économique influe sur le taux de manquements aux engagements de parrainage étant donné que les répondants peuvent perdre leur emploi en raison de changements dans l'économie qui sont indépendants de leur volonté. Les

[1] Une « recherche évaluative » s'entend d'une recherche qui porte sur des questions directement reliées aux politiques et aux programmes, mais qui ne vise pas à évaluer au sens strict du terme un programme ou une politique.

travailleurs qualifiés pourront quant à eux avoir plus de difficulté à se tailler une place sur un marché du travail difficile.

Quoi qu'il en soit, le ministre conserve la responsabilité d'atteindre les objectifs convenus de ses politiques et programmes ou, à défaut de les atteindre, d'expliquer pourquoi ils ne l'ont pas été. Par exemple, si l'on constate que le taux de manquements aux engagements de parrainage est élevé, le ministère et le ministre doivent être en mesure d'expliquer l'anomalie ou d'adopter de nouvelles dispositions réglementaires pour obtenir le résultat désiré.

Les données sur les extrants ne peuvent à elles seules expliquer de telles anomalies. C'est à cette étape que nous devons examiner de façon plus poussée le rendement économique de catégories particulières d'immigrants, en reconnaissant que nous poursuivons des objectifs différents à l'égard de la catégorie de la famille, des réfugiés et des immigrants de la composante économique. Cela pourrait se faire dans le cadre d'évaluations ou de recherches « évaluatives » mettant l'accent sur des programmes particuliers (plutôt que sur l'ensemble de la population d'immigrants). Une analyse du rendement économique ou de l'incidence de la population d'immigrants dans son ensemble ferait l'objet d'un projet de recherche, car nous n'avons ni fixé un objectif explicite, ni établi une politique concernant l'obtention d'un résultat particulier à l'égard de l'ensemble de la population d'immigrants.

Répercussions ou résultats sociétaux finaux

Au niveau « le plus élevé » se situent les répercussions ou « résultats finaux ». Par exemple, l'immigration a-t-elle contribué dans l'ensemble à améliorer notre économie ou à créer une société tolérante et diversifiée? Les immigrants se sont-ils « intégrés »? Les Canadiens font-ils preuve de tolérance à l'égard des immigrants et acceptent-ils les nouveaux arrivants? Quelle est l'incidence des immigrants de fraîche date sur le marché du travail et comment les immigrants s'intègrent-ils au marché du travail? Que vivent-ils sur les plans de l'emploi et du chômage et comment leur expérience se compare-t-elle à celle des Canadiens de souche? Les immigrants sont-ils plus susceptibles ou moins susceptibles de recourir à l'aide sociale? Quels sont les besoins des immigrants en matière de santé? Quelles langues les immigrants parlent-ils à la maison, au travail, avec leurs amis?

La recherche est le moyen auquel on recourt habituellement pour répondre à ces questions et cerner les indicateurs de validation du degré de succès (ou d'échec) de nos politiques et programmes. Il existe toutefois un très grand nombre de facteurs qui influent sur notre capacité d'attribuer directement à ces indicateurs les caractéristiques personnelles, les ambitions, les personnalités et la situation économique des individus eux-mêmes à des moments déterminés ou encore les quartiers où vivent ces personnes et leurs décisions concernant l'accès (ou le non-accès) à la formation ou à l'éducation. Ce ne sont là que quelques exemples des facteurs qui entrent en jeu dans les rapports entre les objectifs convenus de la politique du gouvernement et la capacité de ce dernier de mesurer les « répercussions » de ses programmes.

En outre, même si le gouvernement ne peut de ce fait assumer une responsabilité directe à l'égard de ces « indicateurs », ces derniers revêtent tout de même de l'importance dans le contexte de l'élaboration des politiques. En fait, ce sont ces indicateurs qui déterminent le contexte dans lequel s'élaborent les politiques, et ce sont eux qui peuvent à l'occasion révéler que le programme ne produit peut-être pas les effets escomptés. Par exemple, si le taux de chômage chez les personnes nées à l'étranger était considérablement plus élevé que chez les Canadiens de souche, nous voudrions comprendre les causes du phénomène et savoir si la politique du gouvernement a contribué à ce résultat final.

Chose peut-être ironique, le public prend connaissance de cette information et évalue le rendement du gouvernement en fonction de ces indicateurs, de la même façon que les Canadiens évaluent le rendement économique du gouvernement en se fondant sur le taux de chômage ou sur la croissance du revenu par habitant. Pour cette raison, nous devons être au fait de ces « indicateurs » et être en mesure de faire rapport à leur sujet et d'expliquer quels sont leurs liens avec nos politiques et programmes et comment nous en avons tenu compte dans l'élaboration de nos politiques.

Indicateurs de l'intégration

On s'entend généralement pour dire qu'une intégration réussie constitue la clé de l'acceptation des immigrants par la population résidente et l'objectif ultime des programmes du ministère. Pour cette raison, tous les paliers de gouvernement ainsi que de nombreux organismes et établissements d'enseignement offrent des services et des cours de formation visant à faciliter l'intégration des immigrants. Dans ce contexte, on considère l'autonomie financière comme un objectif important, comme en fait foi l'exigence relative aux engagements de parrainage, la sélection de travailleurs qualifiés censés contribuer au bien-être économique du Canada et l'acceptation de parrainage visant à faciliter la transition pour les réfugiés. L'apprentissage de l'anglais ou du français est en outre considéré comme un facteur crucial en ce qu'il contribue au développement de l'autonomie financière et à la participation à la vie de la société en général.

Les « indicateurs » de l'intégration pourraient inclure, et incluent de fait, des mesures des extrants administratifs, les résultats des programmes et politiques et/ou les impacts sociaux finaux, tout dépendant de l'aspect de l'intégration à l'étude. Par exemple, certains pourront s'intéresser aux caractéristiques et qualités des immigrants à l'arrivée comme le niveau d'instruction, la connaissance d'une langue officielle (extrants), tandis que d'autres désireront connaître l'efficacité d'un programme particulier (cours de langue ou parrainages, par exemple). D'autres encore voudront mettre l'accent sur la diversité culturelle en tant que résultat de l'immigration ou sur la rémunération à long terme et les profils de carrière des enfants des immigrants ou des immigrants de « seconde génération ».

Bon nombre de groupes aimeraient disposer d'un « petit ensemble d'indicateurs de l'intégration » qui procurerait un contexte pour les discussions sur les politiques ou leur permettrait de prendre le pouls de la société ou de procéder à d'autres mesures du rendement du même type. Toutefois, les théoriciens se sont depuis longtemps entendus sur

le fait qu'il n'est pas possible d'établir un consensus soit sur une définition de l'intégration, soit sur un ensemble d'indicateurs. (Voir par exemple les travaux de la province de Québec (pour le séminaire de 1994), de Marie McAndrew, Peter Li et autres). Ils sont arrivés à cette conclusion parce que l'on considère comme illusoire la recherche d'une interprétation des objectifs reconnus universellement, de mesures étalons adéquates et d'indications quant aux orientations prévues et au degré de changement signalant une amélioration (ou un échec).

Qu'est-ce que l'intégration? Utilisons-nous la même définition ou les mêmes normes à l'égard des immigrants âgés de cinq ans à leur arrivée et de ceux qui sont déjà des personnes âgées? Avons-nous, ou devrions-nous avoir des attentes différentes à l'égard des personnes qui ont fui une guerre civile ou la persécution? Devons-nous nous préoccuper de l'intégration de l'individu ou de celle du groupe? Est-ce que l'intégration se produit à un moment déterminé, après un certain nombre d'années au bout desquelles nous pouvons considérer qu'elle est complète, ou s'agit-il d'un processus continu qui dure toute la vie? Les théoriciens vous diront que la société canadienne, la société à laquelle les immigrants « s'intègrent », connaît des changements et que l'intégration est un « processus ayant deux directions ». Devrions-nous essayer de « mesurer » les changements au sein des deux groupes, c'est-à-dire celui des personnes nées au Canada et celui des personnes nées à l'étranger?

Trop souvent, les longs débats et l'absence de consensus finissent par paralyser les chercheurs et les analystes des politiques. De même, lorsque les gouvernements essaient de sélectionner et de diffuser des « indicateurs de l'intégration », on voit là bien souvent le signe que les gouvernements ont des objectifs préétablis à l'égard de ces indicateurs, qu'ils peuvent articuler ces objectifs et qu'ils sont en mesure, d'une certaine manière, de gérer leurs programmes et politiques de façon à contribuer à l'obtention des résultats visés. Cela pourra laisser croire en retour à l'existence d'un degré de responsabilité qui dans les faits n'est pas présent.

Prenons deux exemples, soit celui des mariages mixtes et celui de la langue parlée à la maison. Bon nombre de personnes considèrent les mariages mixtes comme un indicateur d'une tolérance accrue des individus à l'égard d'ethnies différentes. Des mariages mixtes peuvent fort bien être un indice d'une société plus tolérante, mais le gouvernement n'a pas de position sur les mariages mixtes, pas plus qu'il ne peut indiquer une valeur souhaitée pour cet indicateur. Si la langue parlée à la maison n'est pas l'anglais ou le français, on pourra y voir un indice que les individus ont de la difficulté à s'exprimer dans nos langues officielles ou encore que les immigrants désirent conserver leur langue maternelle tout en utilisant l'anglais ou le français à l'extérieur du foyer. On pourra fort bien considérer l'utilisation d'une langue officielle comme un facteur important d'intégration au marché du travail, et l'enseignement de l'anglais ou du français aux enfants d'âge préscolaire nés au Canada comme un devoir civique, mais les gouvernements n'appliquent aucune politique à l'égard de la langue utilisée à la maison.

S'agissant de la majorité des indicateurs, le gouvernement n'exerce tout au plus qu'une influence indirecte. Il constitue un facteur parmi de nombreux autres, y compris la présence d'autres paliers de gouvernement, la situation économique, la motivation de l'individu, les aspirations de ce dernier et ses buts quant à sa propre intégration, etc.

Il ne faut pas en conclure que certains indicateurs sur lesquels le gouvernement et le public s'entendent quant aux résultats souhaités pour la population canadienne devraient être ignorés et ne pas être pris en compte dans le contexte de la détermination et de l'élaboration des politiques. Par exemple, le bien-être et l'autonomie financière, tels que mesurés par le recours à l'Assurance-emploi (autrefois appelée l'Assurance-chômage) ou à l'aide sociale, la connaissance des langues officielles du Canada, le respect de la loi, la santé et l'accès aux services, sont autant de facteurs dont nous (en tant que pays) examinons les tendances dans la population et au sujet desquels nous exprimons des préoccupations lorsque se manifestent des écarts entre différents segments de la population ou entre des régions géographiques. La population née à l'étranger peut être prise en compte dans de telles analyses.

La majorité des individus ont leurs propres « étalons de mesure », qu'ils utilisent pour évaluer l'état de la société et de l'économie canadienne, notamment dans leurs perspectives individuelles, pour déterminer dans quelle mesure les immigrants sont « intégrés » et pour cerner la contribution des politiques du gouvernement à l'égard de ce résultat. Si l'on ne s'entend peut-être pas au sujet de l'étalon de mesure qui convient, il existe manifestement un besoin de données digne de foi, bien comprises et susceptibles de contribuer à l'éducation et aux débats publics.

Plutôt que d'accepter la paralysie du débat sur la définition de l'intégration, on pourrait plutôt examiner la vaste gamme de données disponibles au sujet des personnes nées à l'étranger et des personnes nées au Canada en vue d'élaborer une série de profils qui nous informeront sur les similitudes et les différences entre les deux populations. Pour préparer ces profils, on utiliserait des sources de données existantes et nouvelles qui seraient mises à jour à intervalles réguliers, ce qui permettrait de suivre les changements au fil du temps. Les profils seraient présentés dans un cadre neutre. Les groupes, les gouvernements et les individus auraient toute liberté d'utiliser ces profils pour tirer leurs propres conclusions ou faire leurs propres déductions. L'information servirait de fondement pour les discussions sur les politiques et permettrait de mettre au jour les domaines où existent des divergences marquées ou des convergences entre les populations. Il serait possible d'élaborer ces profils aux échelons national, provincial et municipal, en collaboration avec nos nombreux partenaires et les groupes concernés, lesquels constitueraient eux-mêmes des sources d'information non négligeables.

Graphique 1

Taxonomie des Résultats	Sources des données	Instruments de recherche
Répercussions sociales/ résultats finaux	- Données des recensements - Enquêtes spéciales - Banques de données spécialisées	Recherche
Résultats des politiques et des programmes		Évaluations
Extrants administratifs	- Banques de données administratives	Analyse opérationnelle